

CONTENTS

시론

넓은 노동시장, 미래의 노동시장 그리고 교육훈련 박영범	2
----------------------------------	---

이슈 분석

고졸 취업자의 노동시장 정착 현황 및 과제 김성남	10
일학습병행은 경력개발에 효과적인가? 김대영	26
지능정보사회를 대비한 특성화고등학교의 직업·진로교육 개선 방향과 과제 정윤경 · 나현미 · 김나라	58
한국형 국가역량체계(KQF)의 노동시장 활용 가능성 진단과 과제 이동임	78
교육과 일자리 연계: 개인의 욕망과 사회적 제약 김안국	104

글로벌 이슈 & 리포트

미국의 공교육 평가제도: 학교 책무성 기제(School Accountability)에 관하여 최지은	116
개인의 직업경로관리에 주안점을 둔 교육훈련개별계좌(CPF) 조치 하정임	126
글로벌한 미래에서의 성공을 위한 직업교육 방향 이대원	138
‘외로움’에 대한 영국 정부의 접근과 정책적 함의 윤혜준	152

조사 · 통계 브리프

우리나라 20대 청년층의 사회적 자본과 건강 김호진 · 신동준	168
--------------------------------------	-----

국내 동향

일자리	180
직업교육 / 직업능력개발	188

늙은 노동시장, 미래의 노동시장 그리고 교육훈련

박영범 한성대학교 교수

노동에 대한 수요는 파생수요이다. 즉, 생산물에 대한 수요가 있어야 노동에 대한 수요가 생기고 고용 창출이 일어난다. 따라서 교육훈련 관계자들은 현재와 미래의 노동수요를 파악하여 인력을 양성하고 개발한다. 그런데 오늘날 교육훈련 정책 담당자 그리고 현장에서의 교육훈련 담당자들이 가지고 있는 가장 큰 고민은 교육수요를 예측하기 어렵다는 것이다.

우선, 일자리 자체가 만들어지지 않고 있다. 통계청이 발표한 지난 9월 고용 동향 자료에 따르면 올해 들어 취업자 증가 수가 8개월째 10만 명 이하이다. 9월에는 일자리가 줄어들 것으로 예상되었으나 추석 연휴라는 ‘반짝 효과’로 겨우 4만 5천 명 증가하였다. 또한 실업률은 3.6%로 13년 만에 최고치를 기록했고 15세 이상 고용률은 61.2%로 8개월간 계속 떨어졌는데, 글로벌 금융위기 이후 가장 오랫동안 떨어진 것이다.

특히, 우리 경제의 허리를 받치고 있는 40대 취업자 수가 전년 9월과 대비하여 12만 3천 명 줄어들어 2015년 11월 이래 35개월째 연속 감소하였고, 30대 취업자 수도 10만 4천 명 줄어들었다. 반면 50대와 60대 취업자는 각각 3만 3천 명, 23만 3천 명 늘어나 법에 정한 정년을 넘긴 60세 이상 노령층이 우리 노동시장을 간신히 유지시켜 주고 있다.

임시·일용직의 경우 감소세가 지속되고 있으나, 정부의 일자리 예산이 집중되는 보건 및 사회복지 서비스업, 공공행정·국방 및 사회보장행정 분야에서 각각 13만 3천 명, 2만 7천 명 늘어났다. 하지만 민간 부문이 아닌 공공 부문에서 일자리가 만들어지는 것은 바람직하지 않다.

이러한 일자리 참사의 원인이 인구 절벽 등 구조적인 것이냐, 아니면 현 정부 들어서 추진하고 있는 ‘최저임금 1만 원’, ‘주 52시간제’ 등 친노동적 정책이냐를 두고 여야, 그리고 관계 전문가들 간에 지루한 공방이 벌어지고 있지만, 실제로는 일자리 참사의 상당 부분이 구조적으로 발생했기

때문에 문제 해결이 쉽지 않다.

질 좋은 일자리인 제조업 취업자는 7월, 8월, 9월 각각 전년 동월 대비하여 12만 7천 명, 10만 5천 명, 4만 2천 명 감소하였고, 고용에 있어서 큰 몫을 담당하고 있는 우리나라 자동차 산업이 뿌리째 흔들리고 있다. 올해 상반기 현대자동차, 기아자동차, 쌍용자동차의 매출 감소분은 1조 8,820억 원이고, 자동차 산업의 취업유발계수는 8.6명이며, 완성차 산업에서만 1만 6천여 개의 일자리 감소 요인이 발생하였다. 이에 따라 관련 부품사들도 매출 감소로 고생하는 것을 고려하면, 올해 자동차 산업에서 최대 6만여 개의 일자리가 사라질 수 있다는 전망이 나오고 있다. 실제로 올해 들어 자동차 산업의 취업자는 지속적으로 감소하고 있다.

정부도 뒤늦게 인정하였지만, 올해의 고용 참사는 최저임금의 급격한 인상 때문이라는 것을 부인할 수 없다. 9월 고용 동향에 따르면 최저임금 인상에 직접적으로 영향을 받는 경비원, 환경미화원 등이 속해 있는 사업시설관리지원 및 임대서비스업 부문에서 약 13만 개의 일자리가 감소하였고, 최저임금 인상의 영향을 많이 받는 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점 부문에서 각각 10만 개, 8만 6천 개의 일자리가 줄어들었다.

지난 11월 9일 물러난 장하성 청와대 정책 실장의 바람대로 내년에 소득주도 성장의 효과가 본격적으로 나타나 질 좋은 일자리 많아지면 다행스러운 일이지만, 대외 여건 등 여러 가지를 고려하면 향후 총량적 측면에서의 일자리 상황은 부정적이다

우선 일자리 상황이 개선되어 관계자들이 교육훈련의 방향을 잡을 수 있는 상황을 만들려면 노동 유연성을 확보해야 한다. 장병규 4차산업혁명위원회 위원장 이야기대로 ‘노동 유연성 없이는 혁신성장도 이룰 수 없다’. 그러나 4차 산업혁명이 도래하고 있지만, 우리나라의 일자리 정책이나 규제는 제조업 시대에 갇혀 있다.

세계경제포럼이 지난해 발표한 자료에 따르면, 우리나라 노동시장 효율성은 조사 대상 137개국 중 73위, 노사 간 협력은 130위, 임금 결정 유연성은 62위, 해고 및 고용 관행은 88위, 정리해고 비용은 112위 등 하위권에 머물고 있다. 이는 과도한 정규직 보호가 비정규직을 양산하는 구조 때문이다. 따라서 현재의 제도로는 적절한 보호의 범위 밖에 있는 비정규직이 늘어날 수밖에 없다.

실제로 비정규직의 정규직화 정책에도 불구하고 올해 들어 오히려 비정규직이 늘어나고 있다. 통계청이 지난 11월 4일 발표한 ‘경제활동 인구조사 근로 형태별 부가조사 결과’에 따르면 올해 8

월 기준 300인 이상 사업장의 임금근로자 중 비정규직은 37만 3천 명으로 1년 전보다 3만 9천 명 늘어났다. 전체 비정규직 수가 2011년 4만 1천 명 증가한 이후 가장 큰 폭인 3만 9천 명 늘어나 비정규직 비중이 더 커졌다. 또한 한 달에 200만 원 미만을 받고 일하는 취업자 수는 지난해 상반기보다 4만 5천 명 늘어나 2013년 이후 가장 큰 폭이다. 따라서 노동 유연성 제고 등 고용 친화적인 정책 기조로 전환하여 일자리 창출의 불확실성을 해소함으로써 교육훈련 수요를 파악할 수 있는 여건을 만들어야 한다.

또한 노동 유연성 확보뿐 아니라 전반적인 규제 혁신도 이루어져야 한다. 과도한 규제 탓에 우리나라 사업장의 매력력이 떨어진다는 것이 기업의 입장인데, 우리나라 7대 기업의 해외 고용이 매년 7%씩 증가하는 것이 그 증거이다. 삼성전자의 해외 인력 비중이 2010년 49.8%에서 2016년 69.8%로 증가하였고, 현대자동차, 기아자동차의 상황도 비슷하다.

새로운 일자리를 만들어 내는 성장 동력을 확보해야 한다. 일자리 70만 개가 달린 「서비스 산업 기본 법안」이 7년째 국회에서 표류하고 있는데, 수십 번의 논의에도 불구하고 이익단체와 시민단체의 벽을 넘지 못하고 있다. 지금까지 우리 경제가 제조업을 기반으로 고용을 창출하였다면 미래에는 일자리 유발 효과가 큰 서비스 산업 발전을 통해 일자리를 만들어 내야 한다. 따라서 이념의 틀이 아니라 경제적 측면에서 서비스 산업을 발전시키는 합의를 관계자들 간에 이끌어 내야 한다.

청년 일자리 문제도 개선해야 한다. 노동연구원 분석에 따르면, 2015년 기준으로 4년제 여성 대졸자 중 26%가 휴학을 한 번이라도 한 적이 있는데, 이 중 32.5%가 취업시험 준비가 목적이었다. 또한 어학연수(25.3%), 자격시험 준비(20.4%) 등 취업과 관련된 휴학이 대다수를 차지하고 있다. 통계청에 따르면 졸업 후 취업하는 데 남성은 평균 1년, 여성은 10개월 정도 걸리는데, 청년 취업이 어려운 것은 과잉학력 때문이다. 1970년 기준으로 청년층 중 전문대졸자와 대졸자 비중은 6.9%에 불과하였으나, 2010년에는 60.7%로 대폭 증가하였다. 그러나 대졸자들이 원하는 질 좋은 일자리는 늘어나지 않았기 때문에 청년들은 ‘취업절벽’으로 고통을 받고 있다.

청년층 중 일도 하지 않고, 교육이나 훈련도 받지 않는 청년 무직자, 소위 ‘니트(NEET: Not in Education, Employment, Training)족’이 2015년 이후 지속적으로 늘어나서 2017년에는 14.8%로 상승하였다. 게다가 대졸 이상 고학력 니트족 비중이 더 늘어나서 2017년에는 31.4%로 높아졌다. 이렇듯 졸업과 취업이 늦어지고, 이에 따라 결혼과 출산이 미루어지는 ‘도미노 현상’이 발생하

여 인구절벽을 가중시키고 있다. 과거 우리 경제 성장의 견인차 역할을 한 인적자원개발에 대한 투자가 이제는 우리 경제의 위협 요인이 되고 있는 것이다.

청년 취업난을 근본적으로 해결하기 위해서는 이명박 정부, 박근혜 정부부터 추진해온 ‘선취업 후진학’ 정책을 지속해야 한다. 그런데 현 정부는 ‘선취업 후진학’ 정책에 대한 지원을 줄이고 있다. 이는 중장기적으로 청년 취업난을 가중시킬 것이다. 올해 특성화고 졸업생들의 취업률이 65%에 그쳐 전년보다 10%p 가까이 줄어들어 글로벌 금융위기 직후인 2009년 이후 가장 낮은 수치를 나타냈다. 전문가들은 지난 5년간 증가 추세였던 특성화고 취업률이 올해 급락한 주요 원인으로 정부의 고졸취업 정책 및 특성화고 현장실습제도 변화를 꼽고 있다.

고용장려금 예산의 급격한 상승으로 직업훈련 예산이 지속적으로 줄고 있다. 정부가 국회에 제출한 예산안에 따르면 고용노동부의 내년도 직업훈련 예산은 1조 7,270억 원으로 올해 대비하여 오히려 4.6% 줄어들었다. 따라서 일학습병행제 등 ‘선취업 후진학’을 지원하는 제도는 앞으로 도 상당 부분 위축될 것이다. 현 정부 교육훈련 정책에서 가장 아쉬운 부분 중의 하나이다.

교육훈련 수요층의 변화도 고려해야 한다. 100세 시대를 맞이하여 고용 한파 속에서 두 번째의 스무 살을 시작하는 중장년층이 많다. 작년에 50대 이상의 남성 7,420명이 지게차 면허를 획득하였다고 한다. 법으로 정년이 60세까지 보장되지만 연공급 임금체계로 인하여 40대가 직장에서 밀려나는 현실에서 제2의 인생을 찾으려는 중장년층의 노력은 힘겹다. 젊은이들의 일자리를 빼앗지 않으면서 고유 영역을 개척하려고 노력하고 있는 사회적 기업 브라노보, 40대 중반 창업자들이 시작한 4년차 스타트업 기업 더열림(스마트보청기 제조업체), 40대에 그림을 시작하여 60대에 첫 전시회를 열고 지금도 왕성한 활동을 하는 주재환(77세) 화백, 41세에 등단하여 100쇄를 돌파한 ‘7년의 밤’을 쓴 전직 간호사 정유정(52세) 작가, ‘실버 유튜버’로 유명한 박막례(72세) 할머니 등 인생 이모작에 성공한 사례도 있지만, 아직도 많은 중장년이 주 직장을 떠난 후 소일거리로 시간을 보내거나 비숙련직으로 취업하고 있다. 따라서 청년층이 대학에 진학하는 것을 도와주는 평생교육이 아니라 평생직업을 넘어서 여러 개의 직업이 필요한 100세 시대의 교육수요에 맞는 교육훈련 서비스를 제공하는 것이 향후 교육훈련의 과제이다.

젊은이들의 요구 조건이 변하고 있다. 즉, 일류 대학을 나와 대기업에 입사하여 최고 경영자가 될 수 있는 평생직장보다는 자신이 성장할 수 있는 일자리를 찾는 청년들이 늘어나고 있다. 2016

년 경영자총협회가 312개 대기업을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 대졸 신입사원의 1년 내 퇴사율이 27.7%이다. 많은 젊은이가 대기업의 관료적 조직문화, 평생직장이 될 수 없다는 조건 등을 확인하고 프리랜서로 전환하거나 퇴사학교를 찾아서 미래를 고민하고 있다.

링크드인에 따르면, 밀레니얼은 첫 직장 입사 후 10년간 평균 두 차례 이직하던 X세대의 2배인 4차례 이직한다고 한다. 우리나라 젊은이들은 ‘이심전심(以心傳心), 상명하복(上命下服)’의 조직문화 때문에 71%가 회사 업무에 보람을 못 느낀다는 것이 대한상의의 조사 결과이다. 국내 상장사 직원 4,000명은 우리나라 기업의 업무 방식에 대해 100점 만점에 45점을 주었다. 업무 합리성에 대하여 상위직과 하위직의 평가는 간격이 크다. 사원의 긍정적 평가는 32.8%인데 반하여 임원은 69.6%이다. 대기업의 인재상이 ‘도전정신’과 ‘주인의식’에서 ‘소통과 협력’으로 최근에 변하고 있는 이유이기도 하다.

미국, 일본 등 일부 나라를 제외하면 많은 나라가 일자리 창출에 어려움을 겪고 있는 상황에서 4차 산업혁명의 일자리에 대한 영향에 대해서는 낙관적 전망과 비관적 전망이 공존한다. 1, 2, 3차 산업혁명의 초기에도 일자리에 대한 우려가 높았으나 기우에 그쳤고 오히려 새로운 일자리가 생겨 전체적으로는 일자리가 늘어났다. 그러나 4차 산업혁명의 경우 기술진보 속도가 과거에 비해 혁명적이어서 교육과 훈련을 통한 인간의 적응에 한계가 있다는 비관론이 우세하다. 자동화의 급속한 진전으로 단순판매직, 서비스직의 일자리 감소가 예상되며, OECD는 자동화로 인해 현재 직업 중 약 70%가 사라질 것으로 예측하였다.

기술진보에 저항하는 단어로 자리매김한 1차 산업혁명 시 러다이트 운동(기계 파괴 운동)의 사례에서 알 수 있듯이, 4차 산업혁명도 그 이전의 혁명과 같이 근로자뿐 아니라 많은 사회 구성원들에게 변화를 요구하고 이에 적응하지 못하는 계층의 희생을 강요하고 있다. 그에 맞서 근로자 또한 저항할 것이고, 그 과정에서 노동시장의 양극화뿐 아니라 사회의 양극화도 심화될 가능성이 있다.

기술혁신으로 대표되는 4차 산업혁명은 다음과 같은 사회 변화를 수반할 것이다. 생산 방식의 변화, 새로운 상품과 서비스의 출현, 장소와 시간에 구애받지 않은 일자리의 등장 등으로 전통적인 고용관계로 규제할 수 없는 비전형적 고용관계가 증가하고, 새로운 형태의 노동시장 질서가 구축될 것이다. 또한 숙련 노동력의 확보는 어느 시기에도 효율적이고 공정한 노동시장을 구축하는 필


요 요소인데, 4차 산업혁명의 도래와 함께 인적자원개발(HRD)의 역할이 더욱 중요해질 것이다.

혁신 주기가 빨라지는 4차 산업혁명 시기에는 학교나 직업훈련기관에서 배우는 지식이나 기술 보다는 현장에서 체험하여 얻어지는 숙련이 중요해지면서 현장형 교육훈련이 더욱 중요해지고 근로자 전 생애에 걸쳐 지속적으로 능력개발이 이루어질 것이다. OECD가 주관한 미래교육포럼 연구 결과에 따르면, 앞으로 30년 후에는 연구 중심 대학의 존재감도 미미해지고 대학의 평생교육 기관으로서의 역할이 중요해진다고 한다.

세계경제포럼에 따르면 복합문제 해결능력, 사회적 능력, 공정능력, 체계적 능력, 자원능력, 기술적 능력 등 현재에도 중요한 직무역량이 4차 산업혁명 시기에도 여전히 중요하다고 한다. 그러나 산업별로는 차이가 나는데, ‘기초/인프라’의 경우 복합문제 해결능력의 중요성이 떨어지고 공정능력이나 인지역량이 중요해진다. ‘정보/통신기술’의 경우 복합문제 해결능력의 중요성이 특히 증가한다. 이렇듯 산업별로 차이가 난다는 것은 현장에서 변화에 요구되는 능력과 역량이 배양되어야 한다는 것을 시사한다.

OECD도 해당 분야에서의 전문적 능력뿐 아니라 문제해결능력, 창의력, 소통능력, 전체를 보는 통합적 사고능력도 중요하다는 것을 강조한다. 복합문제 해결능력, 통합적 사고능력이 강조된다는 것은 4차 혁명에 대비하기 위해서는 기술적, 전문적 지식도 중요하지만, 인문학적 소양이 전 생애에 걸쳐 배양되는 제도적 장치가 구축되어야 한다는 것을 시사하고 있다.

결론적으로, 일자리가 있어야 교육훈련도 시킬 수 있는데, 과거의 노동시장 틀을 탈피하지 않고는 우리 경제의 일자리 창출능력이 회복되기는 어렵다. 따라서 청년 일자리 문제를 근원적으로 해결하는데 기여하는 ‘선취업 후진학’ 제도에 대한 지원이 현 정부 들어서 약화된 것은 아쉽다.

4차 산업혁명의 도래로 ‘일자리 대파괴’에 대한 두려움이 상존하는 가운데, 일자리 상실에 대한 두려움을 극복하고 그 가능성을 긍정적인 방향으로 만드는 것은 사회 구성원들의 선택에 달려 있다. 현명한 선택이 이루어지도록 모든 사회 구성원 간의 소통과 협력이 어느 때보다도 필요하다. 또한 현장 중심의 교육훈련, 지속적 능력개발이 이루어지는 체계를 구축하는 것이 4차 산업혁명 시대 인적자원개발 분야의 과제이다. 

사람이 희망입니다.

〈12월 주제: 교육과 노동시장 연계〉

이번 호 〈이슈 분석〉에서는 과거 및 현재의 교육-노동시장 연계 관점에서의 주요 이슈들에 대해 짚어봄으로써 우리 사회가 미래의 노동시장과 교육훈련에 있어서 지향해나갈 방향성, 그리고 그에 부합한 주요 영역별 정책수단에 대한 고민과 실천 사항 등을 가늠해 보기로 한다.

현 정부는 교육-고용-복지 간 연계 및 상호보완이 무엇보다도 중요한 과제를 강조하고 있고, 일자리와 교육 사이의 미스매치를 줄이기 위한 다각도의 노력을 지속해오고 있으나 고용 문제는 좀처럼 크게 좋아지지 못하고 있다. 이런 상황에서 교육과 노동시장 사이의 양적·질적 미스매치 문제는 해결하기 위해서는 양질의 교육훈련과 그에 걸맞는 일자리가 만들어지는 게 모두 이끌어져야만 한다.

이에, 이번 호에서는 교육과 노동시장의 연계 문제를 이슈로 하여 몇 가지의 대표적인 주요 이슈와 정책 방안을 분석하여 게재하였다. 새로운 일자리를 만들어내는 성장 동력을 확보해 나가고, 교육훈련 수요층의 변화도 고려하면서 인적자원개발 분야의 핵심과제를 잘 해결해나가야 하는 시점임을 감안할 때, 이번 주제는 그 중요성이 크다고 할 수 있다.

이번 호 〈이슈 분석〉에서 다루는 내용은 다음과 같다.

- ◆ 고졸 취업자의 노동시장 정착 현황 및 과제
- ◆ 일학습병행은 경력개발에 효과적인가?
- ◆ 지능정보사회를 대비한 특성화고등학교의 직업·진로교육 개선 방향과 과제
- ◆ 한국형 국가역량체계(KQF)의 노동시장 활용 가능성 진단과 과제
- ◆ 교육과 일자리 연계: 개인의 욕망과 사회적 제약